

¿La propuesta del Presupuesto 2017 es más de lo mismo?

Introducción

El 2 de septiembre de 2016 fue remitido al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017. Considerando la importancia y el impacto que el Presupuesto del Estado puede llegar a tener, el **Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-** ha preparado la presente nota para aportar a una discusión que trascienda la coyuntura asociada al ciclo presupuestario correspondiente a la aprobación del Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017. Nuestro propósito es brindar una caracterización del Proyecto presentado para el próximo año así como de formular algunas recomendaciones sobre aspectos más estructurales.

1 ¿Cuál es la situación financiera?

El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2017 asciende a Q.79,830 millones. El gasto público total presentó un incremento notable luego de la firma de los Acuerdos de Paz en el período 1997-1999. Sin embargo, en términos reales al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto del gasto total per cápita propuesto de Q.4,400 se encontraría entre lo que ha variado entre los años 1999 y 2015: Q.3,833 y Q.4,467.

Al analizar la evolución de la situación financiera del Gobierno Central se observa un deterioro significativo durante la crisis financiera internacional que llegó a su máximo en el 2010 y que resultó de una caída de los ingresos que desde entonces no se lograron recuperar, lo cual se ha reflejado en el déficit fiscal. Además, en el período 2007-2015 se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (37.3% en términos reales) que los ingresos corrientes (8.7% en términos reales) dando como resultado un deterioro del balance de la cuenta corriente. La carga tributaria presupuestada para el ejercicio fiscal 2017 es equivalente al 10.4% del PIB y corresponde a una meta similar a la lograda durante la última crisis financiera internacional.

2 ¿Cómo se estiman los ingresos?

En los distintos Proyectos de Presupuesto se han incluido “bolsones” de ingresos tributarios en las categorías de “otros impuestos directos” y “otros impuestos indirectos”. Como se mencionó anteriormente, en el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2017 los Q.57,994.8 millones (equivalentes a 10.4% del PIB). Sin embargo, en

esta estimación se incluyen "bolsones" de otros impuestos (Q.1,400.0 millones en directos y Q.1,800.0 millones en indirectos).

Por otro lado, en los últimos años se ha tendido a sobreestimar los ingresos tributarios por lo que se hace más apremiante que estas estimaciones tengan un sólido fundamento técnico y se detenga la práctica de incluir estos "bolsones". Además, esta práctica hace menos transparente la estimación del presupuesto de impuestos específicos que luego se utilizan como base para calcular transferencias a distintas entidades; es decir, al explicitar el monto esperado en cada impuesto se modifica la base sobre la que se estiman los gastos con destino específico.

3 ¿Cómo se asignó el gasto?

La composición del presupuesto de egresos muestra una reducción de la participación de la inversión pública al pasar de una participación del 33.2% en 2006 a un 17.0% en 2015. En el mismo período se incrementó la participación del gasto de funcionamiento de 50.6% a 66.6%. Para el próximo año se solicita una asignación presupuestaria que sigue privilegiando el gasto de funcionamiento que pasaría de un 8.0% del PIB en 2006 a un 9.3% del PIB en 2017, mientras que en el mismo período la inversión pasaría de un 5.3% del PIB a un 2.7% del PIB, y el servicio de la deuda pública de un 2.6% del PIB a un 2.3% del PIB.

Al analizar la finalidad de los egresos se encuentra que los principales cambios fueron una menor participación de los asuntos económicos (-4.1%) a cambio de una mayor participación del orden público y la seguridad ciudadana (2.1%), del servicio de la deuda pública (1.7%), y de educación (1.1%). El resto de finalidades tuvo variaciones de participación menores al 1%. Otra forma de identificar las prioridades es a través de la clasificación regional del presupuesto. Específicamente se compara la evolución del presupuesto que tiene un destino regional específico excluyendo el gasto clasificado como multi regional, los servicios en el exterior, y el servicio de la deuda pública. El resultado es que el ordenamiento de prioridades es el mismo al de años anteriores con la región Metropolitana recibiendo la mayor asignación.

4 ¿Qué pasa con la calidad del gasto?

Al analizar la asignación presupuestaria en los distintos departamentos del país se encuentran diferencias significativas que, para el Ejercicio Fiscal 2017, oscilan entre Q.7,583 por persona en el departamento de Guatemala y Q.1,258 por persona en Totonicapán. Al comparar la asignación según departamento del Programa de Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de la Desnutrición Crónica con la prevalencia de la desnutrición crónica infantil se encuentra una

muy baja correlación negativa que no es estadísticamente significativa¹. Además, el Banco Mundial² ha mencionado desde hace varios años que *“el bajo desempeño de Guatemala en sus indicadores sociales parece estar relacionado con una baja eficiencia operativa del gasto público en comparación con otros países de la región, por lo menos en lo que se refiere a ciertos sectores sociales. Otros países parecen generar mejores indicadores sociales, en promedio, por cada dólar de gasto público en estos sectores”*.

Por su parte Ardanaz, Larios y Pérez (2015) señalan que *“el índice de eficiencia del gasto público en salud se ubica en el decil más bajo de una muestra de 54 países en desarrollo. El análisis de frontera sugiere que el suministro público de servicios de salud alcanza tan solo 60% de su potencial. A su vez, una estimación para 65 países en desarrollo muestra que el nivel de eficiencia del gasto público en educación se encuentra por debajo del índice promedio de la muestra: el suministro de servicios educativos alcanza menos del 80% de su potencial en Guatemala. Asimismo, problemas de focalización afectan al gasto en asistencia social: estimaciones recientes muestran un elevado nivel de errores de inclusión respecto de hogares no pobres, cuya magnitud asciende a más de 0,8% del PIB”*.

5 ¿Cuáles son las debilidades estructurales del presupuesto?

Ardanaz, Larios y Pérez (2015)³ señalan que *“la capacidad de asignar los recursos públicos a las necesidades más importantes puede verse negativamente afectada cuando una parte importante del presupuesto se encuentra predeterminada por leyes, mandatos constitucionales o la propia naturaleza del gasto”*. Esto justamente es lo que pasa con el presupuesto de Guatemala en el que los gastos rígidos han comprometido entre el 80% y el 89% de los ingresos corrientes en los últimos años (ver Tabla 1). De hecho Ardanaz, Larios y Pérez (2015) comparan el caso de Guatemala con países de Centroamérica y República Dominicana y concluyen que junto con Costa Rica y El Salvador, el gasto público de Guatemala es de los más rígidos de la muestra.

Tabla 1: Ingresos corrientes comprometidos (en porcentaje)

Rubro	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Ejecutado 2015
Remuneraciones	30.8	25.8	28.2	31.7	32.5	35.6
IVA-Paz	13.9	15.8	17.0	15.4	16.1	13.1
Aportes constitucionales (1)	11.7	11.1	11.8	11.9	11.4	11.7
Aportes institucionales (2)	8.5	10.9	9.6	9.1	8.0	9.2

¹ La correlación es -0.12. Sin embargo, al comparar con el gasto per cápita ejecutado por departamento en el mismo programa se encontró una correlación positiva y alta de 0.84 y que es estadísticamente significativa.

² Banco Mundial. 2007. Análisis del gasto público en Guatemala. Diciembre de 2007.

³ Ardanaz, M., Larios, J. y Pérez, C. 2005. El proceso presupuestario y el gasto público en Guatemala 2000-2012. Nota Técnica No. IDB-TN-840. Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto de 2015.

Clases pasivas	6.9	6.2	6.2	6.4	6.3	6.5
Impuestos específicos (3)	5.0	3.9	4.5	4.6	4.0	3.5
Servicio de la deuda pública	3.3	3.0	2.6	3.0	4.5	7.3
Ingresos propios de las entidades	1.7	1.5	1.3	1.4	1.2	1.4
Cuota al IGSS	1.4	1.0	1.4	1.2	0.9	1.0
Subsidio al Transporte Urbano	0.5	0.7	0.5	0.6	0.5	0.1
Total	83.6	80.0	83.1	85.2	85.4	89.2

(1) En 2017, incluye el Organismo Judicial (Q.1,220.7 millones), la Corte de Constitucionalidad (Q.61.0 millones), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Q.1,525.9 millones), el Deporte Federado (Q.457.8 millones), las Municipalidades (Q.3,051.7 millones), el Deporte No Federado (Q.228.9 millones), y la Educación Física, Recreación y Deportes (Q.228.9 millones).

(2) Incluye los aportes que se encuentran constituidos en leyes ordinarias, tales como: Superintendencia de Administración Financiera (SAT), Congreso de la República, Ministerio Público, entre otras.

(3) Incluye los aportes que están constituidos en las leyes de los impuestos de los derivados sobre el petróleo, vehículos, IUSI, timbres, salida del país, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento y cable.

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2017 e información del Ministerio de Finanzas Públicas.

A partir de los estudios realizados por el CIEN y otras instituciones se han identificado una serie de debilidades estructurales como la falta de una carrera de servicio civil que asegure se contrate a los mejores candidatos y que incentive la eficiencia y el buen desempeño del personal; no se cuenta con un sistema de compras y contrataciones eficiente, que permita al Estado la ejecución de políticas públicas de forma oportuna y con transparencia; no se cuenta con un verdadero presupuesto por resultados y aún hace falta trabajar en la transparencia. La Contraloría General de Cuentas presenta desafíos para poder convertirse en un instrumento efectivo para la rendición de cuentas de la gestión pública y disminución de la corrupción; el proceso de descentralización no ha avanzado, no ha sido ordenado ni responde a un modelo de desarrollo de país; la planificación estratégica y planificación operativa de las instituciones de gobierno es muy deficiente en la calidad de su diseño. En la etapa de ejecución existe una alta discrecionalidad en la distribución del presupuesto y de las cuotas financieras, por parte de las instituciones, lo cual genera falta de previsibilidad (volatilidad) y problemas de sub ejecución; sigue generándose la denominada “deuda flotante” que incrementa la deuda del gobierno sin controles adecuados; entre otras.

6 Recomendaciones

¿Qué hacer con el presupuesto del 2017?

1. **Garantizar que las cifras aprobadas cuenten con fundamento técnico.** En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2017 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado en la dimensión financiera. Como marco de orientación se recomienda

retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal. Específicamente se sugiere establecer el techo presupuestario a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr en el mediano plazo un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”.

2. **Mejorar la transparencia, rendición de cuentas y la calidad del presupuesto.** Por transparencia se sugiere explicitar la situación de las deudas con proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos y hacer explícito el cálculo del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. También se debe proveer mayor información y empoderamiento a la ciudadanía para que lleven a cabo ejercicios de auditoría social que coadyuven a mejorar la rendición de cuentas en la prestación de los servicios públicos. Además, se recomienda eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2017 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público.

¿Qué hacer en el mediano y largo plazo?

3. **Introducir prácticas que permitan avanzar hacia un presupuesto técnicamente sólido.** El endeudamiento público debe utilizarse para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y no para financiar el gasto corriente o el servicio de la deuda pública. Se debe implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado. Se debe eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico. También es importante cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. Se deben corregir las fallas en la cadena de producción de los servicios públicos. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en los Proyectos de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público. Se debe vincular la planificación con la presupuestación y los resultados esperados de la gestión pública a través de las distintas etapas del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Implementar un sistema nacional de inversión pública que cuente con mecanismos que permitan evaluar y priorizar los proyectos buscando maximizar la rentabilidad social de la inversión. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Se debe mejorar y promover el uso de instrumentos de gestión

financiera que permitan dar un seguimiento detallado a nivel territorial sobre la distribución de recursos humanos, equipamiento, infraestructura y otros insumos.

4. **Avanzar hacia marcos de presupuestación de mediano plazo con sólidos fundamentos técnicos.** Se sugiere que una vez que se logren resultados en la flexibilización de los ingresos con destino específico se avance en la aprobación de un presupuesto multianual que resulte de procesos técnicos de planificación estratégica pero con los mecanismos de salida necesarios para realizar ajustes cuando las circunstancias así lo requieran para evitar ser una “camisa de fuerza”. Además, se sugiere introducir una ley de responsabilidad fiscal que promueva reglas para fortalecer la disciplina fiscal, la transparencia y la efectividad de la gestión financiera. Específicamente se sugiere que a partir de la experiencia del Pacto Fiscal se desarrollen reglas fiscales numéricas bien diseñadas para limitar la discrecionalidad de los tomadores de decisiones.
5. **Identificar, promover y contratar funcionarios y empleados públicos que cumplan con requisitos de mérito y competencias.** Esto implicará actualizar la normativa vigente (Ley de Servicio Civil) que data de la década de los años 60 del siglo XX; fortalecer la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC) en el rol de ente encargado del sistema de evaluación, definición de requisitos generales, sistemas de calificación, calificación para la creación, modificación y supresión de puestos; y ajustar la normativa complementaria a la Ley de Servicio Civil para que responda a la nueva carrera administrativa. También se sugiere eliminar la negociación de Pactos Colectivos a nivel de cada institución y que las nuevas negociaciones se hagan respetando la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, se recompense el desempeño individual y/o institucional, y se privilegie la prestación de los servicios a la ciudadanía.

PROPUESTA

Es necesario llevar a cabo reformas estructurales que permitan contar con presupuestos de medio término que sean efectivos, eficientes, transparentes y flexibles.